



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE
ADJUDICACIÓN DE LOTES DE
PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS
POR MERCADOS, PARA INCORPORAR
LOS CASOS DE CESIÓN EN USO Y
GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA**

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República que suscribe **MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA** del Grupo Parlamentario de Alianza para el Progreso, en uso de su derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22, literal (c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE
LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, PARA
INCORPORAR LOS CASOS DE CESIÓN EN USO Y GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA**

Artículo Único. Modificación del párrafo 1.1 del artículo 1 de la Ley N.º 27304 - Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados

Se modifica el párrafo 1.1 en el artículo 1 de la Ley N.º 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados, en los términos siguientes:

“Artículo 1.- Del objeto

- 1.1 La presente Ley tiene por objeto establecer el marco legal que regula la formalización, adjudicación y saneamiento físico-legal de los lotes de propiedad del Estado ocupados por asociaciones, cooperativas, comités o agrupaciones de comerciantes que administran mercados de abastos o centros de comercio popular, cualquiera sea el régimen de ocupación o tenencia, incluyendo aquellos instalados bajo título de cesión en uso, autorización o afectación en uso, siempre que no se vulnere el interés público ni los fines de la cesión de uso otorgada, en caso existiera y que se encuentren comprendidos dentro del plazo establecido en el artículo 950 del Decreto Legislativo N.º 295 – Código Civil.

En el caso de terrenos estatales bajo cesión de uso, la adjudicación en propiedad procederá solo previa verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en

el acto de cesión, y una vez declarada la extinción o reversión de dicha cesión por la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) o la entidad titular del bien.

Asimismo, se promueve la seguridad jurídica de los ocupantes y la adecuada coordinación entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, a fin de garantizar la planificación urbana, la seguridad, la salubridad y la modernización de los mercados establecidos en terrenos de propiedad estatal."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Coordinación

La SBN, en coordinación con los gobiernos locales y regionales, establecerá mediante reglamento los procedimientos técnicos y legales para la regularización, evaluación y eventual adjudicación en propiedad de los terrenos bajo esta condición, garantizando la transparencia, el destino público y el uso comercial ordenado del suelo.

Lima, diciembre de 2025



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/12/2025 14:56:38-0500

MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/12/2025 12:02:03-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/12/2025 12:55:23-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/12/2025 12:02:15-0500



Firmado digitalmente por:
ELIAS AVALOS JOSE LUIS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/12/2025 18:06:23-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2025 11:37:35-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/12/2025 12:55:05-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LOS FUNDAMENTOS

La Ley N.º 27304, promulgada en julio del año 2000, dispuso un procedimiento especial para la adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados. Sin embargo, su redacción presenta una ambigüedad sustancial, en el artículo 1 en donde se define el objeto de la misma, se puede observar una omisión importante; la cual es que no se desarrolla de forma expresa los casos en los que los mercados ocupan terrenos estatales bajo cesión de uso, autorización o afectación en uso.

Asimismo, no se establecen parámetros específicos de control para evitar el abuso del derecho y se mantengan equilibradamente los beneficios para todos los actores involucrados en este tipo de actividad económica.

El texto vigente no distingue entre posesiones informales y cesiones formales otorgadas por el Estado. Esta omisión genera inseguridad jurídica y conflictos competenciales en la administración de los bienes estatales, al permitir interpretaciones que podrían conducir a la adjudicación de terrenos sin que se haya extinguido previamente la cesión de uso o verificado el cumplimiento de sus condiciones.

EL PROBLEMA

Esta ambigüedad ha causado muchos problemas administrativos y sociales, tales como:

- Inseguridad jurídica para los comerciantes, que no saben si pueden acceder a la adjudicación o formalización definitiva.
- Conflictos administrativos entre municipalidades, gobiernos regionales y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN).
- Adjudicaciones sin control patrimonial ni técnico.
- Pérdida del dominio estatal sobre terrenos estratégicos.
- Dificultad para recuperar bienes del Estado que no cumplen la finalidad pública establecida en la cesión de uso.
- Demoras en proyectos de modernización o mejora de infraestructura de los mercados, por falta de claridad legal.
- Limitado acceso al crédito y programas de apoyo para los comerciantes sin título definitivo.

A la fecha, muchos mercados funcionan en terrenos estatales cedidos en uso hace décadas, pero sin instrumentos que les otorguen propiedad ni estabilidad jurídica. Esta situación obstaculiza la planificación urbana, el ordenamiento del comercio y el desarrollo local.

LAS CONCLUSIONES

La modificación propuesta fortalece la gestión responsable de los bienes del Estado, al tiempo que brinda un marco claro para la formalización de los mercados de abastos. Se trata de una reforma necesaria para equilibrar el derecho de los comerciantes a la seguridad jurídica con la obligación del Estado de administrar racionalmente su patrimonio.

Asimismo, cumple con la finalidad eliminar la ambigüedad normativa e incorporar expresamente a los mercados que ocupan terrenos bajo cesión de uso o figuras afines, dentro del ámbito de aplicación de la Ley N.º 27304; con lo que se busca garantizar la seguridad jurídica, fortalecer la gestión de los mercados de abastos y fomentar la modernización e inversión en estos espacios.

En conclusión, se pretende:

- Precisar el alcance legal de la Ley N.º 27304 para incluir los terrenos ocupados bajo cesión de uso, autorización o afectación.
- Brindar seguridad jurídica a los comerciantes formalmente organizados que gestionan mercados en predios estatales.
- Prevenir conflictos administrativos entre las distintas entidades del Estado competentes en la materia.
- Promover la modernización y formalización integral de los mercados de abastos.
- Fortalecer la planificación urbana y el uso sostenible del suelo.

II. EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA.

La vigencia de la presente Ley producirá un impacto inmediato en la seguridad jurídica y en la gestión administrativa de los mercados de abastos instalados en terrenos de propiedad del Estado, al precisar expresamente que la norma también se aplica a los casos de cesión de uso, autorización o afectación en uso.

Con esta modificación, las entidades del Estado, en especial la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), los gobiernos regionales y las municipalidades, contarán con un marco legal claro y uniforme para proceder con la formalización y adjudicación definitiva de los terrenos ocupados por mercados.

Los principales efectos concretos serán los siguientes:

- a) Eliminación de la ambigüedad legal que actualmente impide a los mercados bajo cesión de uso acceder a procesos de adjudicación o formalización.
- b) Reducción de conflictos administrativos entre gobiernos locales, regionales y la SBN, al definirse expresamente el ámbito de aplicación de la norma.
- c) Agilización de los procesos de saneamiento físico-legal, al incorporarse en los procedimientos de adjudicación a los mercados con cesión de uso vigente.
- d) Facilitación del acceso al crédito y a programas de modernización de los mercados formalizados, al otorgarles títulos o derechos estables sobre el terreno.
- e) Fortalecimiento del ordenamiento territorial y la planificación urbana, al permitir que los gobiernos locales integren estos espacios en sus planes de desarrollo urbano.
- f) Mejora de la calidad de vida y del entorno comercial, gracias a la formalización, inversión y adecuación de los mercados a estándares de seguridad y salubridad.

En términos generales, la vigencia de esta ley convertirá la actual situación de incertidumbre legal en un proceso ordenado, predecible y articulado entre los diferentes niveles de gobierno, beneficiando directamente a miles de comerciantes y consumidores en todo el país.

III. EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley, no genera impacto monetario alguno para el Estado Peruano, dado que es el desarrollo procedimental de una norma, en la cual se precisan alcances e interpretaciones.

Sectores perjudicados con la norma, incorporando varios elementos

normativos, los cuales tendrían que ser tratados de manera integral busca equilibrar los derechos de los comerciantes y el resto de la ciudad, promoviendo seguridad jurídica, dentro de un esquema ordenado de desarrollo urbano.

Los posibles beneficiarios de la norma, de forma indirecta los 34 millones de peruanos; de forma directa se estimaría a los 360,000 comerciantes distribuidos en los 2,600 mercados de abastos formales e informales.

1. Problema identificado

El problema principal es la ambigüedad y falta de precisión legal en el artículo 1 de la Ley N.º 27304, que no incluye expresamente los mercados de abastos que ocupan terrenos del Estado bajo cesión de uso, autorización o afectación en uso.

Esta omisión ha generado:

- Inseguridad jurídica para los comerciantes, que no saben si pueden acceder a la adjudicación o formalización definitiva.
- Conflictos administrativos entre municipalidades, gobiernos regionales y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN).
- Adjudicaciones sin control patrimonial ni técnico.
- Pérdida del dominio estatal sobre terrenos estratégicos.
- Dificultad para recuperar bienes del Estado que no cumplen la finalidad pública establecida en la cesión de uso.
- Demoras en proyectos de modernización o mejora de infraestructura de los mercados, por falta de claridad legal.
- Limitado acceso al crédito y programas de apoyo para los comerciantes sin título definitivo.

2. Sujetos involucrados

Nivel / Actor	Rol o afectación
Asociaciones, cooperativas y comités de comerciantes	Principales afectados por la falta de claridad legal. No pueden acceder a adjudicación ni a crédito formal.

Municipalidades provinciales y distritales	Entidades competentes en la administración de mercados y planificación urbana; enfrentan dificultades para formalizar o invertir.
Gobiernos regionales	Involucrados en los procesos de saneamiento físico-legal y en programas de desarrollo económico regional.
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)	Órgano rector de la administración de bienes del Estado; carece de base legal clara para adjudicar terrenos bajo cesión de uso.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Responsable de las políticas de desarrollo urbano y formalización de predios estatales.
Consumidores y población urbana	Se benefician de mercados formales, seguros y con infraestructura adecuada.

3. Objetivos

Objetivo general

Garantizar la seguridad jurídica y la formalización integral de los mercados que ocupan terrenos de propiedad estatal, incluyendo aquellos bajo régimen de cesión de uso, autorización o afectación en uso, mediante la modificación del artículo 1 de la Ley N.º 27304

Objetivos específicos

- Precisar el ámbito de aplicación de la Ley N.º 27304 para eliminar ambigüedades.
- Facilitar la adjudicación y saneamiento físico-legal de los terrenos ocupados por mercados en cesión de uso.
- Promover la modernización y mejora de infraestructura de los mercados formalizados.
- Reducir los conflictos administrativos entre entidades públicas competentes.

- Contribuir al desarrollo económico local, la seguridad alimentaria y el orden urbano

4. Alternativas de Solución

Alternativa	Descripción	Ventajas / Limitaciones
A. Mantener el marco legal actual (situación inercial)	No modificar la Ley N.º 27304	Mantiene la inseguridad jurídica, perpetúa los conflictos y limita la inversión.
B. Emitir reglamento o directiva de interpretación	El Ejecutivo podría emitir una directiva que precise los casos de cesión de uso.	Solución parcial y dependiente de la discrecionalidad administrativa; no corrige la omisión legal
C. Modificar el artículo 1 de la Ley N.º 27304	Incluir expresamente a los mercados bajo cesión de uso o figuras similares dentro del ámbito de formalización y adjudicación.	Soluciona de manera definitiva el vacío legal, otorga seguridad jurídica y promueve el desarrollo formal de los mercados.

5. Indicadores de Evaluación

Indicador	Descripción	Unidad / Meta referencial
1. Mercados formalizados	Número de mercados en terrenos estatales que obtienen adjudicación o título definitivo.	+500 mercados formalizados en 3 años.
2. Comerciantes beneficiados	Número de comerciantes que acceden a propiedad o derechos formales sobre su puesto.	+350,000 comerciantes beneficiados.
3. Conflictos administrativos resueltos	Casos de disputa entre entidades sobre predios de mercados solucionados.	Reducción del 80 % en 2 años.
4. Proyectos	Obras de modernización o	+300 proyectos

de infraestructura aprobados	mejora de mercados formalizados.	implementados.
5. Incremento en ingresos municipales	Aumento en recaudación por licencias, arbitrios o servicios de mercados formalizados.	+20 % en 3 años.
6. Mejora en condiciones de salubridad y seguridad	Porcentaje de mercados con infraestructura adecuada y permisos sanitarios.	+60 % en 4 años.

IV. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

Este proyecto está alineado, como debe de ser con la agenda legislativa nacional y las políticas nacionales e internacionales a nivel de macro y micro estructura.

a. Agenda Legislativa – Resolución Legislativa 006-2024-2025 - CR

El presente proyecto es concordante con los ejes de reactivación económica, formalización productiva y seguridad alimentaria

b. Agenda 2030 – Naciones Unidad para el Desarrollo Sostenible.

Resueltos a poner fin al hambre y a la pobreza al 2030, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tenga la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La Agenda plantó 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

1. Fin de la Pobreza
2. Hambre Cero
3. Salud y Bienestar
4. Educación de Calidad
5. Igualdad de Género
6. Agua Limpia y Saneamiento
7. Energía Asequible y no Contaminante
8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico
9. Industria, Innovación e Infraestructura.
10. Reducción de Desigualdades
11. Ciudades y Comunidades Sostenibles
12. Producción y Consumo Responsables
13. Acción por el Clima
14. Vida Submarina
15. Vida de Ecosistemas Terrestres
16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
17. Alianza para Lograr Objetivos

El Perú es parte de esta agenda y este proyecto de ley también, con la propuesta; busca mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante el crecimiento socio económico y la sostenibilidad alimentaria, en tal sentido la propuesta se articula con los siguientes ODS

- ODS 2: Hambre cero.
- ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.
- ODS 9: Industria, innovación e infraestructura.
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
- ODS 12: Producción y consumo responsables.

c. Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Estas, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática.

Las políticas que acordadas en él están dirigidas a alcanzar cuatro



grandes objetivos:

- Democracia y Estado de Derecho
- Equidad y Justicia Social
- Competitividad del País
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

De las cuales, este proyecto, se alinea con el Tercer Objetivo de Competitividad del País en sus políticas:

- Política de Estado N.º 18 (Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica).
- Política de Estado N.º 19 (Desarrollo sostenible y gestión ambiental).

Lima, diciembre de 2025